◆观 点

让权力清单落到实处

我国当前行政管理体系中，对官员权力的界定仍不明晰，对权力的程序性约束规定也未建立。权力界限的模糊以及程序性约束的缺失，其后果是权力被滥用和权力运行的随意性，从而导致腐败的滋生。十八届三中全会提出，要强化权力运行制约和监督体系，其中一条就是要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。这一规定的出台，不仅引起社会各界广泛而热烈的讨论，也促使各级政府和部门纷纷着手清理手中的权力，以落实该项措施。

权力清单，顾名思义，就是要明晰每个不同单位、不同职位的权责，给权力划定边界，并向权力的服务对象公开公布，从而使每项权力的运作既符合实体正义，又符合程序正义。制定权力清单的主体，应是各级政府及其工作部门，当然也包括官员在内。如果官员不公布其究竟可以行使多少项权力，那么权力清单制度的建立也是不全面的。各级官员也应当梳理自己的行政权力，进行彻底清理和规范，列成清单，并公之于众。明晰权力的界限和运行流程，这是权力清单的题中应有之意，也是法治社会的基本要求。权力清单的另一层含义，就是权力的行使结果也要公开，将行政权力置于社会监督之下，提高权力的可问责性。

建立权力清单有助于减少腐败机会，打破暗箱操作。事实表明，权力运行过程的不透明、不公开，权力行使结果的公平性和公正性就难以得到保障，公权力就会产生异化。权力清单通过将权力的种类、运行过程公开，确保每个部门、公职人员明晰自己能够行使的权力，且在权力行使过程中，要遵守既定的流程。通过对公权力的公开，才能打破权力运行和资源分配中的“黑箱”，才能使得由人民授予的权力真正用于为人民谋福祉，才能消除资源分配中的寻租空间和腐败机会，消除腐败行为赖以产生的温床。

权力清单将政府部门和官员的权力一一罗列，公之于众，推进了政务的公开和透明运行。这一举措令闻之者欢欣鼓舞，但我们需要思考的是，“权力清单”，各级政府和部门都可以晒，而在晒了清单之后，政府部门、官员是否按照权力清单里的规则行使权力？如果没有，是否需要承担相应的责任以及承担何种程度的责任？要避免“权力清单”沦为一纸空文，使其真正落到实处，还需要“责任清单”的跟进。责任清单是在权力清单的基础之上建立的，具体就是在某个部门、公职人员不按照权力清单里的规则和要求履行自己的职责时，就要根据责任清单的规定被追究相应的责任。责任清单应符合三个原则：一是公平，即一旦出现问题，应当承担责任的人不论是何身份、职务是高是低，都应被追责，不能搞特殊化、差别待遇；二是严格，即追究责任要使当事人为自己的错误行为付出沉重的代价，不能无关痛痒；三是及时，即追责应当有快速的反应机制，一旦发现越权、滥权等腐败行为就要及时跟进、处理，防止因时间拖延而引发信任危机。

权力和责任是对等的，有权必有责，只有规范了权力，才能更好地明确责任，明确了责任，才能更好地促使权力的运行。责任清单是对公权力的制约，也是对公民权利的保障，要使权力清单能够起到实效，责任清单必须配套落实、跟进。（2014年5月28日《法制日报》吴高庆 华夏怡）

“反腐规律”失效凸显铁律回归

喜欢用民间总结出来的各种“反腐规律”分析中国反腐现实的人，可能越来越看不懂中国的反腐败了，因为那些“反腐规律”在现实面前失效了，根本解释不了当下的反腐现实。

比如，按照一些人总结出来的“反腐规律”，一个官员（尤其是高官）退休了，等于就是“安全着陆”，即使有问题，也不会追究了。但中央纪委的消息打破了这个“规律”：湖南省政协原党组副书记、副主席阳宝华涉嫌严重违纪违法，目前正接受组织调查。而到6月19日，阳宝华正式退休恰满一年。此前已有多位退休高官被调查。只要屁股不干净，退休照样会被追究，人退休了，问题不会自动清零和洗白，掌权时权力留下的痕迹不会被抹去，没有可以免于调查和追究的豁免权。

再多的“反腐规律”，都比不上一个基本的反腐常识：天网恢恢疏而不漏，只要滥用权力乱伸手了，都会付出代价，不管什么时候，不管你是什么人，不管你是多大的官。反腐并没有其他的规律可循，唯一的铁的规律就是“伸手必被捉”。

专家喜欢总结各种“反腐规律”，热衷于从以往纪委查处的案例中寻找一些可以分析走势和预测未来的规律，从而对将要发生的事情作出判断。人们总结出了很多听起来似乎很有道理的规律，比如：腐败的59岁现象，哪些岗位是“腐败高危岗位”，党报上的公开报道可以预测官员政治生命，刑不上某级别、官做到某个级别就安全了，网上传闻被官方辟谣后就代表这个官员“安全过关”了。还有，纪委干部一般都很安全，自己人不查自己人。

种种“反腐规律”，是人们根据往日经验和既有案例总结出的认知，这些规律在一定时期内也确实有一定的预测能力，能解释一些现象，其背后却反映了人们对反腐的不信任：不信法律，不信“腐败必被捉”这个铁律，而是相信有很多凌驾于法律之上的因素会影响反腐败。人们不是根据一个官员的行为和法律去判断反腐走向，而是根据权力的潜规则和人治的思维去总结和判断：只要在《新闻联播》和党报上出现了，就是安全的；只要官做到一定的级别，上面顾忌影响也不会查处他。

也就是说，这些规律都是根据“人治”思维总结的，而没有法治反腐的影子，不相信会完全依据法律去查处贪官，法治之外有无数看得见看不见的手在操纵法律。人们以前根据这些反腐规律去判断，也能屡试不爽。那些“反腐规律”的有效和灵验，反衬着法治这个铁律的乏力。

不过，在当下这场“以治标为治本赢得时间”的反腐风暴中，过去那些规律都失效了。比如，从党报机关报的报道绝看不出官员的命运了，今年3月，中央纪委宣布江西省副省长姚木根涉嫌严重违纪违法接受组织调查时，舆论很是惊讶，因为在姚落马的当天，当地机关报还刊发了署名为“省人民政府副省长姚木根”的文章。副省长被查，当地官媒竟然一点都不知道。

“不明真相”的公众早就养成了一个习惯，就是通过党报和电视上的消息来判断官员涉贪被查传闻的真假，将党报上领导的排名和露面当作政治的风向标。如果网上有传闻称某个官员受到调查了，人们会去看机关报，看这个人近期有没有在报纸上出现、电视上露面，有没有在活动中公开出现。如果出现了，就说明那些传闻可能是假的，如果没有露面，可能就有问题了。可从南京前市长季建业到江西前副省长姚木根的被查，这个规律完全失效。

人们也以为，如果网传某个官员被查，但官方迅速辟谣称这官员没问题，过去都认为这个官员“安全过关”了。可从刘铁男被查，到近期北京市公安局公安交通管理局原局长宋建国落马，证明这个规律也不靠谱——两年前宋建国曾被传涉嫌腐败被调查，可官方很快辟谣，两年后传闻成真。这是一件好事，“反腐规律”是人治思维下扭曲的现象，必须排除种种干扰，回归“伸手必被捉”这个唯一的反腐常识和吏治铁律。（2014年5月29日《中国青年报》曹林）

◆史海钩沉

清代的奢靡顽疾

“奢靡之始，危亡之渐”，奢靡之风是古代封建王朝的顽疾，它带来的贪污腐化以及民间财富的浪费等弊病通常是封建王朝覆灭的重要原因。清朝是中国最后一个封建王朝，它在建立之初也曾大力去奢从俭，抑制腐败。虽然这些措施取得了一定的成效，却未能从根本上撼动奢靡之风，到了中期以后，奢靡之风愈演愈烈，加速了清王朝的灭亡。

1644年，满洲以少数民族入主中原，逐步确立起在中国的统治。入关初期，清廷一改前明的弊政和陋习，力图重建俭朴之风。顺治帝吸取晚明奢侈之风的教训，严禁浪费。他指出，“帝王生财之道，在节用爱民”。康熙帝认为：“帝王致治，首在维持风化，辨别等威，崇尚节俭，禁止奢靡。”康熙九年（1670年）颁发的《圣谕十六条》中，有一条专门劝百姓节俭——“重农桑以足衣食，尚节俭以惜财用”。顺治和康熙不仅严禁臣民奢侈浪费，自己还身体力行，以身作则。正是由于两代帝王在节俭方面的有力措施，清朝方能摆脱财政困境，国库日渐丰盈。到康熙四十八年（1709年），国库余额已达5000万两白银。

雍正皇帝即位后，一方面继承其父崇尚节俭的治国方略，同时以猛治国，对奢侈之风大力禁止。雍正元年（1723年）他下旨以3年为期整治奢风，其矛头直指官吏贵族。他常常教导臣民：“国家欲安黎庶，莫先于厚风俗；厚风俗，莫要于崇节俭。”针对民间奢靡的婚丧习气，雍正帝也下令严行禁止。正是雍正帝的一系列措施，使得康熙晚期的奢靡之风得到控制，国家进一步走向富强。到乾隆时期，国库银常年维持在7000万两白银以上，人口迅速突破3亿，中国生产的瓷器、丝织品等畅销全球。中国因为对外贸易的巨额顺差而成为世界的“银窖”。

然而，乾隆中期起，皇帝好大喜功，挥霍无度。他按照江南和西洋风格，在北京西郊修建了规模宏大的圆明园。乾隆多次下江南，每次耗钱无数。上有所好，下必甚之。大贪官和珅就过着穷奢极欲的生活。他的早饭以珍珠粉配置，而当时珍珠价值高昂，“一粒两万金，次者万金”。许多富豪之家，也是“食不厌精，脍不厌细”，“一筵所需几费中人之产”。当时也出现了大量官员为追求奢靡生活而中饱私囊的现象。时任甘肃布政使王亶望竟然用谎报灾情的方法来贪污，以满足其奢靡的生活享受。后来他贪污事发被杀，家产百余万两白银和大量珠宝均被没收。有意思的是，负责查抄王亶望家产的闽浙总督陈祖辉竟将其中的贵重器物占为己有。后来陈祖辉也因为贪污被赐自尽。旗人自入关后随着大规模战争的停止，逐渐丧失了关外淳朴之风，也开始追求奢靡的生活，他们整日提笼架鸟，出入戏园，沉迷于声色犬马之中，这导致了八旗军战斗力的直线下降，直接动摇了清朝的统治基础。

面对愈演愈烈的奢靡之风，盛世之后的嘉庆、道光皇帝，希望通过身体力行，大力提倡节俭，以扭转风气。他们不仅停建行宫，甚至连满人过去强调的传统如木兰秋狝（打猎）也在此一时期逐步废止。道光皇帝以节俭闻名，甚至在京城掀起一股穿破旧补丁衣裳的潮流。然而，官场和社会的奢靡之风已成气候，断非皇帝一人之力所能扭转。嘉庆和道光帝提倡节俭，奉行的是道德禁欲主义，要求所有官员都做圣人。比如，雍正时为了减少腐败曾经设立养廉银制度，以使官员获得相对较为体面的收入。但嘉庆和道光打着官员应该心存国家的旗号将养廉银克扣。这种脱离实际的节俭方式只能产生少量的道德楷模和大量的伪君子。实际上，嘉道时期官场送礼的潜规则已形成定制，惯例的行贿就有冬天的炭敬、夏天的冰敬、中秋的节敬、年终的年敬等诸多名目。清廉如林则徐、曾国藩者，也不能免俗。整个社会的奢靡之风不但没有得到遏制，甚至有扩大的趋势。

到了晚清，在经历过两次鸦片战争等一系列事件之后，民族危亡并没有让清朝的官员励精图治，相反，官员依旧贪污腐化、奢侈成风。权倾一时的曾国藩、李鸿章在报销镇压太平天国与捻军的军费时，户部书吏竟然索价40余万两白银，但他们仅愿出8万两白银。最后他们上奏慈禧，得到“着照所请，该部知道”的朱批而不必交户部再核议，才按8万两白银的低价了结此桩公案。以清流派出身的洋务运动干将张之洞，本是一个讲理学的君子，但也完全被当时的官场潜规则同化。光绪二十年（1894年），慈禧太后六旬大寿，时任湖广总督的张之洞对于向慈禧进贡一事还颇为踌躇，不愿意蹚浑水。但到了光绪三十三年（1907年），他给庆亲王奕匡送礼时，已经轻车熟路，完全没有了当日清流派健将的风范。

为何清代反奢靡之风未能成功？一是统治者认识有偏差。康熙晚年甚至认为奢靡利于经济发展。皇帝的认知直接影响舆论，很多官员认为严禁奢侈之风会影响穷人生计。再如，庚子之役（八国联军侵华战争）后，慈禧太后的威望低到极点。慈禧居然通过过生日收取官员进贡的方法来彰显其存在，以重建她在臣民面前的权威。在统治者认识有偏差甚至有私心的情况下提倡节俭自然难以有效。二是投资渠道匮乏。清代富贵之家财富投资首选土地，但地价接连上涨之后，土地的产值不能相应上涨，导致土地的投资回报率下降。由于社会制度的制约，投资商业等行业也被政府政策和官场陋习所抑制。比如获利丰厚的盐和茶，其经营规模取决于盐引和茶引的数量（盐引和茶引指由官府颁发的，对贩卖的盐或茶叶的数量作出限制，有时亦限定销售地的销售许可），而且半数利润要被政府和官吏盘剥。社会财富在找不到有利于国计民生的投资机会的情况下自然会涌向消费领域。三是奢靡之风要防患于未然，清初的统治者鉴于前代之弊，大力提倡节俭，取得了很好的效果，但是一旦松懈，奢靡之风就会再起，因此，整治奢靡之风一定要常抓不懈，形成长效机制。同时，奢靡之风往往是贪污腐败的前奏，贪污腐败常常是官员穷奢极欲的恶果。要想抑制奢靡之风必须反对贪腐。建立起更为完善的监督制度、预算制度和更公平的人才选拔机制，让权力在阳光下运行，根治腐败，才能让奢靡之风失去存在的基础。（2014年第6期《时事报告》胡祥雨）

◆评 论

有限政府才能有更好作为

政府是干什么的？长期以来，在一些地方官员的观念中，政府是管人管事的。嘴里虽说着“为人民服务”，心里想的、实际做的却是我怎么管你。因为大包大揽，什么事都要管、都想管，必然造成机构臃肿、相互扯皮、办事效率低下，以致该管的管不了或管不好；由于大权在握，缺少监督，以权谋私、搞权力寻租、权钱交易之事也就在所难免，以致不该管的也要插一手。

有限政府则不仅意味着其权力有限，也意味着这有限权力是受到制约与监督的。有限政府才能有更好的作为，越是无限政府越难以避免不作为，因为政府的行政能力与作用本来就是有限的。

当今尤其值得重视的现象是，少数政府部门的“无利不起早”。

政府该做的，是与利益无关的、市场不愿或不能做的事情，最基本的就是提供公共服务，维护社会公平正义。政府若不改变与民争利的趋利行为，就很难履行好自己的职责，也将失信于民。经济学家吴敬琏曾指出，如果政府有很大的资源配置的权力、干预企业的权力，就会相应产生一个寻租空间，所以，要政府退出它该退出的领域，就触及它的利益了，做起来就很难。其实，这正是当今行政体制改革的难点所在。但中国要发展，就必须进一步开放、放开，转变政府职能、简政放权势在必行。要让市场有效，就必须有一个有效的政府，而有效的政府必须是一个有限的政府，有所不为才能有所为。（2014年6月3日《新民晚报》赵蓓蓓）

读懂“官员形象排名”背后的民意

近期，社科院蓝皮书《形象危机应对研究报告2013—2014》选取7个群体，分别作为执法类、准官员类和服务类官员的代表，调查显示，公众给予差评的结果排序依次为城管、学校领导、医院领导、村干部、警察、国企领导和民政干部。

尽管这个“官员形象”排名，所选取的样本有限，不能完全反映当下公职人员在民众心目中的排名，但就这几个群体排序而言，大致是和民众的心理感知相吻合的。探究背后民众对公职人员形象的排序标准，对于部分公职人员行为的纠偏，也不乏积极意义。

比如，城管居于“差评”首位，丝毫不令人意外。暴力执法、临时工执法的负面新闻，不时见诸报端。在现实中，对城管执法存在的种种问题，普通人也有切身体会；相比而言，民政干部之所以赢得最多好感，则和其为民众服务的定位有关。

也许有人会说，执法类和服务类公职人员身份不同，执法类本就容易和民众起冲突，进而形象受累。但从排名来看，这种说法难以成立。

同属执法类的警察，就比城管的形象好很多。这可能和近些年来警权得以规范和约束有关。而学校和医院，本来也是定位于公共服务，从行业本身来说，按理应是和民政干部一样，比较容易赢得民众好感的，为什么也位居“差评”前三名？显然和一些个体恶劣的“示范”有关。一些地方校长对学生的侵犯，一度让“校长”二字尽染负面色彩，整体形象自然会大受影响；而医患冲突的多发，也让医院领导难以“独善其身”。

可见，虽然不同岗位对公职人员的要求不能一概而论，但能否依法履职、尊重民众权益、提供好的公共服务，则是一致的要求。从报告中民众最厌恶“贪”和“渎”两类公职人员可见，民众对公职人员形象的判断标准是极为朴素的：居其位，谋其事。无论是执法类还是服务类，只要在具体工作中不走向异化，不侵犯民众权益，官员就不会面临形象危机。

官员们应读懂这个形象排名后的民意期待，把“官员形象排行榜”视为一面镜子，关注自己的公众形象。每种类别的官员形象被损坏，虽然最开始只是某个群体的事，但毕竟极大地损害整体的权威，增加其工作难度，降低其工作效率。

就此而言，推出一个“官员形象排行榜”，有其正面意义。目前这个排行选定的“官员”群体，还存在一定局限，比如学校领导、村干部等，严格来说还称不上“官员”。所以今后可否将参排官员群体扩大，制作一个覆盖更广的形象排行榜，并且一年一年地搞下去？

只要坚持下去，或许就会形成一种持久的民意并形成更大的舆论监督力量，使各类官员有所触动，有所警醒。（2014年5月29日《新京报》社论）

◆文 坛

白居易的“官道”

唐代大诗人白居易32岁考中进士，走进为官的队伍。他不仅是中国历史上杰出的诗人，还是一位敢直言、爱民众、重自律、讲廉洁、干实事的好官。

刚入仕途时，白居易担任政府机关校书郎，是个抄抄写写的“文秘”，他在诗中说：“幸逢太平代，天子好文儒。小才难大用，典校在秘书。……俸钱万六千，月给亦有余。既无衣食牵，亦少人事拘。遂使少年心，日日常晏如。”不久，因才干凸显，升为左拾遗，薪水翻了一番，赋诗曰：“月惭谏纸二千张，岁愧俸钱三十万。”

刚入仕途，大才子白居易的运气还不错，国家调整了公务员的薪酬，不仅不再停发、下调工资，还把京官、外官的工资标准都提升了，低级文官每月能领16000文。白居易时期的铜钱并没有贬值，还是一文相当于现在人民币5角。他月薪16000文，折合人民币8000元，这个薪水不能算低。他用诗歌公示家产，表白心境，不让别人有行贿的机会，也不给自己留下受贿的空间。

那个时代，左拾遗可是皇帝身边的心腹。可白居易却并不攀附权贵，以爱管“闲事”、敢谏闻名。因犯颜直谏，他被贬为地方官，先后任江州、苏州、杭州等地刺史。

在杭州时，白居易关注民生、大兴水利，亲率州民修筑了西湖白沙堤，引水灌田，解决了当地的水旱灾害和市民吃水难的问题。随后他又实施了增修湖堤的水利工程，使湖水得到了有效的保护和利用。人们为了纪念其功德，将其所筑之堤命名为“白公堤”，就是如今西湖上的白堤。白居易任满离任时，竟把自己多年积攒的一部分俸禄留给了杭州府，作为公用经费的补充，使用了50余年。离别之时，百姓站满了运河两岸，官员和百姓哭喊着随船送行了十多里。他在《别州民》一诗中记下了这感人的场景：“耆老遮归路，壶浆满别筵。甘棠无一树，那得泪潸然。税重多贫户，农饥足旱田。唯留一湖水，与汝救凶年。”

为官清廉、淡泊名利的白居易，除了饮茶吃菜需要在当地购买外，从不索要任何名贵物品。卸任后，两袖清风的他，只带走在山上拾到的两小块天竺山石，作为心爱之物。

一天，他摆弄石块时，才发现自己竟做了一件“不清白”的事。他甚感对不起杭州、对不起天竺山。他想，倘若每个游客都带回天竺山石，哪里还有天竺山的秀美？自己认为没有带走杭州一丁点儿东西，难道这石头不是杭州的东西吗？山石虽不值钱，但取之玷污名声，这好比贪污了千金，不是一个为官清廉者应该做的。他越想越不能原谅自己，悔恨万分，忍不住挥毫写下了这首“自责诗”：“三年为刺史，饮冰复食蘗。惟向天竺山，取得两片石。此抵有千金，无乃伤清白。”

白居易居官近40年，始终清廉自守、一心为民。73岁那年，还壮心不已，兼济人民，倾自己资财，开凿了龙门石滩，排除了来往船只经常在此触石遇险的隐患。他亲民、爱民、忧民、为民，在当时那个社会，实属凤毛麟角。

今天，我们重温白居易的为官之路，回顾他的追求、坚守，不妨追问一句，在今天，什么才最值得我们去坚贞地守护？（2014年第4期《领导之友》蔡建军）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂